PRB 05-80E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

CROWN CORPORATION GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY FRAMEWORK: A REVIEW OF RECENTLY PROPOSED REFORMS

Tara Gray
Economics Division

16 March 2006

106-04617/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

OVERVIEW 1

CURRENT GOVERNANCE AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK 2

RECENT REVIEWS OF THE GOVERNANCE FRAMEWORK 4

NEW RECOMMENDATIONS 9

A. Gomery Commission – Phase 2 Report 9

B. Accountability Act Proposals 9

REFERENCES 11

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CROWN CORPORATION GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY FRAMEWORK: A REVIEW OF RECENTLY PROPOSED REFORMS

INTRODUCTION

Crown corporations are distinct legal entities established by the government to pursue public policy and commercial objectives. The current legislative framework for governance and accountability of Crown corporations has been in place since 1984. Pressure to reform the existing regime has grown following the release of the Auditor General of Canada's November 2003 report, entitled *Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research*. The report scrutinized the governance and activities of six Crown corporations, and it instigated a major review of Crown corporation governance by the federal government that resulted in a report tabled in 2005.

This discussion focuses on the proposals relating to Crown corporation governance contained in the prospective Federal Accountability Act as outlined by the Conservative Party of Canada's 2006 election platform,[1] and the related recommendations included in the Gomery Commission's Phase 2 report, *Restoring Accountability: Recommendations*. The proposals are compared to the substantive recommendations recently put forward both by the federal government in its 2005 review and by the Auditor General in a series of reports on Crown corporation governance. The paper begins with a brief overview of the current governance and accountability framework.

OVERVIEW

Federal Crown corporations are legal entities established by the government as instruments of public policy. Unlike private-sector corporations, of which the main objective is

self-sufficiency and fulfilling certain public policy objectives.[2] They operate in diverse sectors of the Canadian economy including financial services, culture, transportation, agriculture and fisheries, energy and resources, and government services.

There are currently 43 federal Crown corporations (not including subsidiaries), employing over 73,000 people.[3] As such, they account for a significant portion of government activity. Together, they received $5.2 billion in parliamentary appropriations in 2003-2004.[4] While not all Crown corporations receive appropriations, 25 of the 43 did so in that year.

CURRENT GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY FRAMEWORK

Crown corporations are created either by an individual Act of Parliament or by articles of incorporation under the *Canada Business Corporations Act*. The enabling legislation sets out the corporation's mandate, powers and objectives.

Corporate governance refers to the process and structure for overseeing the direction and management of a corporation so that it carries out its mandate and objectives effectively. The legislative framework for the governance and accountability regime of most federal Crown corporations is set out in Part X of the *Financial Administration Act* (FAA). Some Crown corporations operate at a greater distance from the government. For these, the governance and accountability regime is set out in their enabling legislation.[5] Regardless of where the legislative authority is situated, the goal is to provide the corporation with sufficient autonomy in day-to-day activities and operations while at the same time allowing the government an appropriate level of direction and control. In addition to the legislative requirements, governance principles and practices for Crown corporations are contained in various other government documents such as governance policies, guidelines, and practices

---

(2) House of Commons, Standing Committee on Public Accounts, Report 15, on Chapter 18 of the December 2000 Report of the Auditor General of Canada, "Governance of Crown Corporations," 1st Session, 37th Parliament, February 2002.

(3) Treasury Board Secretariat, *Annual Report to Parliament: Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada*, 2004.

issued by the Treasury Board Secretariat, the Department of Finance, and the Privy Council Office. In many cases, individual Crown corporations have also established their own internal policies and practices on governance, consistent with government guidelines.

The majority of Crown corporations are subject to the FAA. For these, Part X of the Act places the board of directors at the centre of the governance regime. The board of directors oversees the management of each Crown corporation and holds management responsible for the company's performance. In turn, the board of directors is accountable to Parliament through its responsible minister.[6] As set out in the FAA, the principle of ministerial accountability has not been interpreted to mean that ministers are accountable for the day-to-day management and operations of Crown corporations in their portfolio. Rather, the government has found ministers accountable at a *systemic* level. For example, ministers are responsible for ensuring that the right individuals are appointed to the board of directors, that the right framework, legislation, and corporate plan are in place, that the organization has received policy direction consistent with its mandate, and that the organization delivers on its mandate.[7]

The federal government retains influence, and in some cases control, over Crown corporations through several mechanisms: the appointment and remuneration of directors and the chief executive officers (CEOs); the approval of corporate plans and budgets; and the approval and guarantee of borrowings. Furthermore, the legislation governing some Crown corporations empowers the minister to issue directives that allow the government to intervene in the management of the corporation by directing the board to follow a particular course of action.

Most Crown corporations subject to Part X of the FAA must submit annually, for government approval, a corporate plan and a capital budget and operating budget, as well as prepare an annual report. The annual report is the primary mechanism by which Crown corporations are made accountable to Parliament and Canadians. The FAA requires that the annual report include a Management's Discussion and Analysis section, and audited financial statements. The annual report, as well as summaries of plans and budgets, is tabled in Parliament by the responsible minister. Parliament also receives a consolidated report on Crown corporations by the President of the Treasury Board.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

All Crown corporations must maintain proper financial statements that are subject to annual audits. The Auditor General is the appointed auditor for most, but not all, Crown corporations. Regardless, the audit provisions for all Crown corporations are the same. They include an annual audit opinion on the fairness of the presentation of the financial statements and on compliance with authorities, and a provision to raise other matters as the auditor considers appropriate. Since 1984, in addition to the annual audit of financial statements, most Crown corporations are subject to value-for-money audits known as "special examinations," which are to be carried out at least once every five years by the Auditor General. These include an audit opinion on the fulfilment of management responsibilities.

RECENT REVIEWS OF THE GOVERNANCE FRAMEWORK

The legislative framework for the governance of Crown corporations has not undergone any significant amendments since 1984. At that time, changes to the FAA were introduced in order to strengthen the control and accountability framework. The 1984 amendments created the model for Crown corporation governance that is in place today, outlining roles and authorities of the board of directors, management, the responsible minister, the Minister of Finance, the Treasury Board, the Governor in Council, Parliament, and external and internal auditors.

Since that time, the Auditor General and various parliamentary committees have conducted several important reviews of Crown corporation governance. While the government has generally agreed with the findings of key reports, until very recently it has not proposed implementing substantial changes to the legislative framework under which federal Crown corporations operate. It has, however, issued new and expanded policy guidelines in response both to those reviews and to evolving governance practices in the private sector. Some of the key reviews and recommendations are discussed below, as well as recent legislative and policy changes affecting Crown corporations.

In 2000, the Auditor General carried out an examination of the corporate governance processes of a group of Crown corporations to determine whether key governance

responsibilities, and performance of audit committees. The examination revealed weaknesses in key areas and the need for further improvement to ensure the effective implementation of the FAA and the quality of Crown corporation governance. A follow-up report by the Auditor General in 2002 examined executive compensation at Crown corporations and found inconsistencies in how such corporations manage the overall compensation for their executives. It recommended that compensation disclosure be improved.

In November 2003, the Auditor General released a report on sponsorship and advertising in government. The report, entitled *Government-Wide Audit of Sponsorship, Advertising, and Public Opinion Research,* identified three main issues concerning financial management in six Crown corporations: the improper transfer of funds between federal organizations; the lack of evidence of value-for-money in the allocation of contracts; and the failure to detect, through internal audit, the inappropriate movements of public funds.

In February 2004, the government launched a commission of inquiry (the Gomery Commission) into the issues identified in the Auditor General's 2003 report. The commission was mandated to investigate and report on questions raised by the Auditor General and to make recommendations to the government, based upon its findings, in order to prevent mismanagement of activities in all federal entities in the future. At the same time, the government announced an internal review of the governance framework of Crown corporations.

On 15 February 2005, the Auditor General tabled the third Status Report to Parliament in the House of Commons. Chapter 7 of the report assesses the progress made by the government and Crown corporations in implementing recommendations from the 2000 audit report (and 2002 observations), as well as the related 2002 report of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. It also discusses recent developments in corporate governance and their possible implications for the governance and accountability framework of Crown corporations. In the report, the Auditor General found that on the whole, progress in addressing previous recommendations had been unsatisfactory although individual Crown corporations had made improvements to their own governance structures and practices.

The government in turn had made some progress in implementing best practices. For example, in October 2003, it issued *Guidelines for Audit Committees in Crown Corporations*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The government's own review, entitled *Meeting the Expectations of Canadians – Review of the Governance Framework for Canada's Crown Corporations*, was tabled in the House of Commons on 17 February 2005, two days after Auditor General's 2005 Status Report. Among the six main findings of the review is the need to reassert the role of Crown corporations as instruments of public policy. Further, the review found that the accountability regimes for Crown corporations require clarification and strengthening, as do the stewardship roles of the boards of directors. Notably, the review of Crown corporation governance found that there were questions as to who precisely is accountable to the government for the corporation: the board and its chair, or the CEO. Furthermore, the phrasing "through a Minister to Parliament" that defines ministerial accountability in the FAA has caused confusion about precisely to whom in government the corporation is accountable.

The review contains more than 30 measures, intended to address these findings by:

- clarifying the relationship between ministers and Crown corporations;
- strengthening the corporations' accountability regimes;
- making the appointment process more transparent;
- strengthening their audit regimes; and
- making their activities and operations more transparent.

To this end, the government proposed to: introduce legislation to ensure a split in the positions of a Crown corporation's CEO and the chair of the board; review the appointment of public servants to the boards of Crown corporations, so as to restrict their participation; and take steps to require that the CEO be the sole representative of management to the board of directors. The report also announced the government's intention to amend the relevant legislation to allow the appointment of the Auditor General of Canada as auditor for all Crown corporations.

Greater transparency would be achieved by, first, ensuring that the Main Estimates clearly outline the funds allocated to each Crown corporation receiving parliamentary appropriations, and second, extending the *Access to Information Act* to 10 of 18 Crown corporations that are currently excluded from the application of that Act. The Act would not be extended to the 7 remaining federal Crown corporations until the government introduced

The government stated that the intent of the reforms is to bring the governance of Crown corporations more in line with reforms in the private sector. The report indicated that implementation of the measures would flow from legislative, policy, and guidelines changes, which would be pursued in consultation and collaboration with Crown corporations. Seven of the 31 measures are now completed and implemented.[9]

Several legislative changes affecting Crown corporations took place in 2005. *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005* came into force on 29 June 2005.[10] Among other measures, this Act includes amendments to the *Financial Administration Act* and other statutes in order to implement components of the *Review of the Governance Framework for Canada's Crown Corporations*, including naming the Auditor General as either joint or sole external auditor for all Crown corporations except the Bank of Canada.[11] It also amends the *Financial Administration Act* to extend the application of financial management and control provisions in that Act to wholly-owned subsidiaries of parent Crown corporations and to certain parent Crown corporations.

In addition, since the tabling of the Governance Review in 2005, some action has been taken to implement several of the measures requiring a change in guidelines or policy. Notably, the government introduced reforms to the Treasury Board policy on the appointment process. The modified appointment process provides for greater involvement by the board of directors in the selection of CEOs of Crown corporations. However, the government continues to make the final determination for the positions of chair and directors.[12] The reforms gave a

---

(9) See the Treasury Board Secretariat's 2005 *Annual Report to Parliament: Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada*, tabled on 4 April 2006.

(10) Certain sections will come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

(11) Previously, the Canada Pension Plan Investment Board, Public Sector Pension Investment Board, Canadian Race Relations Foundation, and Canada Post Corporation were audited by private sector firms. Canada Development Investment Corporation, Canada Mortgage and Housing Corporation, Business Development Bank of Canada, Canada Lands Company Limited, Atomic Energy of Canada Limited and VIA Rail Canada Inc. were previously jointly audited by the Office of the Auditor General and private sector firms.

(12) A revised process for appointing Crown corporation boards of directors, chairs, and CEOs was first announced by the federal government in March 2004, but was not fully defined and implemented at the

greater role to Parliament by providing an opportunity for Members of Parliament to vet nominations. However, Members of Parliament participating in a review of a Crown corporation appointment under the new process expressed frustration with the way in which candidates were identified, and confusion as to their role in the process given that the government would continue to make the final determination.[13]

On 31 August 2005, by Order in Council, the following 10 Crown corporations (previously falling outside the provisions of the *Access to Information Act*) were brought under the Act:

- Canada Development Investment Corporation;
- Canadian Race Relations Foundation;
- Cape Breton Development Corporation;
- Cape Breton Growth Fund Corporation;
- Enterprise Cape Breton Corporation;
- Marine Atlantic Inc.;
- Old Port of Montreal Corporation Inc.;
- Parc Downsview Park Inc.;
- Queens Quay West Land Corporation; and
- Ridley Terminals Inc.

Finally, the government reported in the 2005 *Annual Report to Parliament: Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada* that Crown corporations are, wherever possible, already voluntarily implementing the Governance Review measures, without waiting for legislation that will force them to comply.

NEW RECOMMENDATIONS

A. Gomery Commission – Phase 2 Report

The Gomery Commission's Phase 2 report, *Restoring Accountability: Recommendations*, was released on 1 February 2006. The report concludes that the recently announced reform package of 2005 addresses many of the concerns that relate to Crown corporations. It identifies two issues that the Commissioner believes merit further reflection: the appointment of members of a Crown corporation's board of directors and the appointment of its CEO. It recommends that appointments to management posts should be free of political influence. In this model, the CEO would be appointed not by the minister, but by the board of directors. Initial appointments to the board of directors would be made by the government on the basis of merit. Thereafter, the directors themselves would be responsible for filling any vacancies on the board.

B. Accountability Act Proposals

The prospective Federal Accountability Act as outlined in the Conservative Party of Canada's 2006 election platform proposes a number of changes to the current governance regime of Crown corporations. While many of these proposals are consistent with the government's 2005 review, there are significant departures, notably in the appointment process. The proposals in the prospective Accountability Act address many of the issues identified in previous reviews by: making the appointment process more transparent; strengthening the audit regime; and making the activities and operations of Crown corporations more transparent. There are two important omissions: the prospective Act as outlined does not contain measures directed towards strengthening ministerial accountability, nor does it contain measures aimed at clarifying the role of Crown corporations as instruments of public policy.

The proposed Accountability Act would introduce a new process to ensure that public appointments are filled on the basis of merit. It would establish a separate appointments agency, the Public Appointments Commission, to set merit-based requirements for appointments to government boards, commissions and agencies, and to ensure that competitions for posts are

A series of proposals in the proposed Accountability Act relate to the powers of the Auditor General. The measures would expand both the mandate and resources of the Office of the Auditor General of Canada, giving it the power to examine and propose changes to the entire range of government grants, contributions and contracting policies in all government departments, Crown corporations and agencies. Other amendments would allow the Auditor General to "follow the money" to its end recipients by providing him or her with the statutory authority to conduct audits of the records, documents and accounts of any individual, institution or company that receives grants, contributions or transfers under an agreement with the Government of Canada. It would ensure that all granting programs are reviewed every five years, strengthen enforcement of government financial guidelines, and introduce new *Criminal Code* penalties for fraud involving the misuse of taxpayers' money. Funding for the Office would be increased in order to ensure that it has the necessary resources to pursue an expanded mandate.

The prospective Accountability Act would also expand the coverage of the *Access to Information Act* to all Crown corporations, Officers of Parliament, foundations and other organizations that receive government funding or perform public functions. It would remove the government's ability to exempt Crown corporations and other bodies from the *Public Servants Disclosure Protection Act*, the federal government's recently adopted legislation facilitating the disclosure of wrongdoing and the protection of whistleblowers in the public sector. The legislation currently covers all federal public sector employees, including those in Crown corporations and the RCMP, but excludes, among others, Crown corporations' boards of directors.

REFERENCES

Auditor General of Canada. *2000 Report of the Auditor General of Canada.* Chapter 18, "Governance of Crown Corporations."

———. *2003 Report of the Auditor General of Canada.* Chapters 3, 4 and 5, "Government-Wide Audit of Sponsorship," "Advertising," and "Public Opinion Research."

———. *2005 Status Report of the Auditor General of Canada.* Chapter 7, "Governance of Crown Corporations."

Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Restoring Accountability: Recommendations.* Phase 2 Report. Ottawa, 2006.

Conservative Party of Canada. *The Federal Accountability Act: Stephen Harper's Commitment to Canadians to Clean up Government.* Ottawa, 4 November 2005.

Treasury Board Secretariat. *Annual Report to Parliament: Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada* (for 2004). Treasury Board Secretariat, Ottawa, 2004.

———. *Annual Report to Parliament: Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada* (for 2005). Treasury Board Secretariat, Ottawa, 4 April 2006.

———. *Meeting the Expectations of Canadians – Review of the Governance Framework for Canada's Crown Corporations.* Treasury Board Secretariat, Ottawa, 2005.

PRB 05-80F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

CADRE DE GOUVERNANCE ET DE RESPONSABILITÉ DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT : APERÇU DES PROJETS DE RÉFORME RÉCENTS

Tara Gray
Division de l'économie

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

APERÇU 1

CADRE ACTUEL DE GOUVERNANCE ET DE RESPONSABILITÉ 2

EXAMENS RÉCENTS DU CADRE DE GOUVERNANCE 4

NOUVELLES RECOMMANDATIONS 9

A. Deuxième rapport de la Commission Gomery 9

B. Mesures proposées dans la Loi sur la responsabilité fédérale 10

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 12

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CADRE DE GOUVERNANCE ET DE RESPONSABILITÉ DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT : APERÇU DES PROJETS DE RÉFORME RÉCENTS

INTRODUCTION

Les sociétés d'État sont des personnes morales distinctes constituées par le gouvernement pour assurer la réalisation d'objectifs d'intérêt public et d'objectifs commerciaux. L'actuel cadre législatif régissant la gouvernance et la responsabilité des sociétés d'État est en place depuis 1984. Les pressions exercées en vue de réformer le régime existant se sont intensifiées à la suite de la parution en novembre 2003 du rapport de la vérificatrice générale du Canada intitulé *Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique*. Le rapport présentait l'analyse approfondie de la gouvernance et des activités de six sociétés d'État et il a donné lieu à un important examen de la gouvernance des sociétés d'État par le gouvernement fédéral, à la suite duquel un rapport a été déposé en 2005.

Le présent document met en lumière les propositions formulées dans le programme électoral 2006 du Parti conservateur du Canada en vue d'une éventuelle loi sur la responsabilité fédérale[1], ainsi que les recommandations du deuxième rapport de la Commission Gomery, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*. Les propositions sont comparées aux principales recommandations présentées par le gouvernement fédéral dans son examen de 2005 et par le vérificateur général dans une série de rapports sur la gouvernance des sociétés d'État. Le document débute par un bref aperçu du cadre actuel de gouvernance et de responsabilité.

APERÇU

Les sociétés d'État fédérales sont des personnes morales distinctes constituées par

Contrairement aux sociétés privées, qui visent principalement à maximiser les bénéfices sur l'avoir des actionnaires, bon nombre de sociétés d'État mènent leurs activités en poursuivant des objectifs d'exploitation multiples et parfois divergents tels que l'autonomie financière et la réalisation de certains objectifs de politique générale[2]. Elles évoluent dans divers secteurs de l'économie canadienne, entre autres les services financiers, la culture, les transports, l'agriculture et les pêches, l'énergie et les ressources, et les services gouvernementaux.

Il existe actuellement 43 sociétés d'État fédérales (sans compter les filiales) et elles emploient plus de 73 000 personnes[3]. Ces sociétés représentent une grande partie des activités du gouvernement. Ensemble, elles ont reçu 5,2 milliards de dollars de crédits parlementaires en 2003-2004[4]. Les sociétés d'État ne reçoivent pas toutes des crédits, mais cette année-là, 25 sur 43 en ont touché.

CADRE ACTUEL DE GOUVERNANCE ET DE RESPONSABILITÉ

Les sociétés d'État sont constituées soit sous le régime d'une loi fédérale ou en vertu des statuts constitutifs prévus par la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. La loi habilitante définit le mandat, les pouvoirs et les objectifs de la société.

La gouvernance désigne le processus et la structure au moyen desquels sont encadrées l'orientation et la gestion d'une société afin qu'elle réalise son mandat et ses objectifs de façon satisfaisante. Le cadre législatif régissant le régime de gouvernance et de responsabilisation de la plupart des sociétés d'État fédérales est défini dans la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Certaines sociétés d'État disposent d'une plus grande autonomie vis-à-vis du gouvernement. Le régime de gouvernance et de responsabilisation de ces sociétés est défini dans la loi habilitante[5]. Peu importe où se situe le

---

(2) Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, Rapport 15 portant sur le chapitre 18 du rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000, *La régie des sociétés d'État*, 1re session, 37e législature, février 2002.

(3) Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement 2004 – Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, 2004.

(4) Vérificateur général du Canada, Rapport *Le Point* 2005, chap. 7, « La gouvernance des sociétés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pouvoir législatif, l'objectif consiste à doter la société d'une autonomie suffisante dans ses activités et ses opérations courantes tout en donnant au gouvernement une capacité d'orientation et de contrôle appropriée. Outre ces exigences législatives, des pratiques et des principes relatifs à la gouvernance des sociétés d'État sont définis dans divers documents du gouvernement, comme les politiques, les lignes directrices et les avis de pratique publiés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé. Bon nombre de sociétés d'État ont aussi défini leurs propres politiques et pratiques internes en matière de gouvernance, conformément aux lignes directrices du gouvernement.

La majorité des sociétés d'État sont assujetties à la LGFP, dont la partie X place le conseil d'administration au centre du régime de gouvernance des sociétés d'État. Un conseil d'administration surveille la gestion de chaque société et demande à la direction de rendre compte de son rendement. Le conseil d'administration rend des comptes au Parlement par l'entremise du ministre de tutelle[6]. Comme l'indique la LGFP, le principe de la responsabilité ministérielle n'a pas été interprété pour signifier que les ministres sont responsables de la gestion et des opérations courantes des sociétés d'État. Le gouvernement estime toutefois que les ministres doivent rendre des comptes au niveau *systémique*. Les ministres doivent par exemple voir à ce que des personnes compétentes soient nommées au conseil d'administration, que le cadre, la loi et le plan d'entreprise appropriés soient prévus, que l'organisation ait reçu des directives stratégiques qui cadrent avec son mandat, et que l'organisation réalise celui-ci[7].

Le gouvernement fédéral conserve un pouvoir d'intervention et, dans certains cas, de contrôle, à l'égard des sociétés d'État par les moyens suivants : la nomination et la rémunération des administrateurs et des premiers dirigeants; l'approbation des plans directeurs et des budgets; l'approbation et la garantie des emprunts. En outre, la loi régissant certaines sociétés d'État habilite le ministre à émettre des directives qui permettent au gouvernement d'intervenir dans la gestion de la société en conseillant au conseil d'administration de suivre un certain plan d'action.

La plupart des sociétés d'État visées par la partie X de la LGFP doivent présenter chaque année, pour approbation par le gouvernement, un plan directeur, un budget d'immobilisations et un budget d'exploitation, et préparer un rapport annuel. Le rapport est le principal moyen par lequel les sociétés d'État rendent des comptes au Parlement et aux Canadiens. Aux termes de la LGFP, le rapport annuel doit comporter une section présentant un examen et une analyse de la direction et les états financiers vérifiés. Le rapport annuel ainsi que les résumés des plans et des budgets sont déposés au Parlement par le ministre de tutelle. Le Parlement reçoit en outre du président du Conseil du Trésor un rapport global sur les sociétés d'État.

Toutes les sociétés d'État doivent préparer des états financiers en bonne et due forme qui font l'objet d'une vérification annuelle. Le vérificateur général est le vérificateur attitré de la plupart des sociétés d'État. Les dispositions relatives aux vérifications de toutes les sociétés d'État sont toutefois les mêmes. Elles comprennent la formulation annuelle d'un avis de vérification sur l'impartialité de la présentation des états financiers et sur la conformité aux autorisations. Depuis 1984, la plupart des sociétés d'État ont dû se prêter à des vérifications de l'optimisation des ressources appelées « examens spéciaux », qui seront effectuées au moins une fois tous les cinq ans par le vérificateur général. Ils comprennent la formulation d'un avis de vérification sur l'exécution des responsabilités de gestion.

EXAMENS RÉCENTS DU CADRE DE GOUVERNANCE

Le cadre législatif de la gouvernance des sociétés d'État n'a pas subi de modifications importantes depuis 1984, année où la LGFP a été modifiée afin de renforcer le cadre de contrôle et de responsabilité. Ces modifications ont façonné le modèle actuel de gouvernance des sociétés d'État, qui précise le rôle et les pouvoirs du conseil d'administration, de la direction, du ministre de tutelle, du ministre des Finances, du Conseil du Trésor, du gouverneur en conseil, du Parlement et des vérificateurs internes et externes.

Depuis, le vérificateur général et divers comités parlementaires ont effectué plusieurs examens importants de la gouvernance des sociétés d'État. Si, de manière générale, le

réponse à ces examens et à l'évolution des pratiques de gouvernance dans le secteur privé. Quelques examens et recommandations clés sont analysés ci-après, de même que les modifications législatives et stratégiques récentes visant les sociétés d'État.

En 2000, le vérificateur général a effectué un examen du processus de gouvernance d'un groupe de sociétés d'État pour déterminer si les principaux éléments de la gouvernance donnent de bons résultats dans ces sociétés. Voici quelques-uns des éléments qui ont fait l'objet de l'examen : le processus de nomination des administrateurs, des premiers dirigeants et des présidents; la capacité du gouvernement d'examiner et de contester les plans d'entreprise et de maintenir la pertinence du mandat; la composition, le rôle, les responsabilités et le rendement des comités de vérification. L'examen a révélé des lacunes dans certains éléments importants et la nécessité d'autres réformes pour assurer la mise en œuvre efficace de la LGFP et la qualité de la gouvernance des sociétés d'État. La vérificatrice générale a effectué un rapport de suivi en 2002 pour examiner la rémunération des cadres de direction des sociétés d'État. Elle a constaté des incohérences dans la manière dont ces sociétés gèrent la rémunération globale de leurs cadres de direction. Elle a recommandé d'améliorer la communication des renseignements sur la rémunération.

En novembre 2003, la vérificatrice générale a publié un rapport intitulé *Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique*. Le rapport relève trois principaux points concernant la gestion financière de six sociétés d'État : le transfert inapproprié de fonds entre organisations fédérales; l'absence d'éléments de preuve relativement au rapport qualité-prix lors de l'attribution de contrats; le défaut de déceler, au moment de vérifications internes, les transferts inappropriés de fonds publics.

En février 2004, le gouvernement a mis sur pied une commission d'enquête (la Commission Gomery) pour vérifier les points relevés dans le rapport de 2003 de la vérificatrice générale. La Commission avait pour mandat d'enquêter et de faire rapport sur les questions soulevées par la vérificatrice générale et de formuler des recommandations à l'intention du gouvernement en s'appuyant sur les résultats de sa propre enquête, afin de prévenir d'autres cas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

œuvre des recommandations contenues dans le rapport de vérification de 2000 et dans l'observation de vérification de 2002, de même que dans le rapport connexe de 2002 du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Il aborde également les derniers changements apportés à la gouvernance des sociétés en général et leur incidence possible sur le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État. Dans le rapport, la vérificatrice générale conclut que, dans l'ensemble, les progrès réalisés sur le plan de l'application des recommandations ne sont pas satisfaisants, bien que certaines sociétés d'État aient amélioré leurs structures et leurs pratiques de gouvernance.

Le gouvernement avait, quant à lui, accompli des progrès en matière de mise en œuvre des pratiques exemplaires. Il avait notamment publié, en octobre 2003, les *Lignes directrices à l'intention des comités de vérification des sociétés d'État et autres entreprises publiques* pour faire en sorte que les membres de ces comités possèdent les connaissances et l'expérience voulues en comptabilité et en gestion financière.

L'examen réalisé par le gouvernement, intitulé *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens : Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, a été déposé à la Chambre des communes le 17 février 2005, deux jours après le dépôt du rapport *Le Point* de la vérificatrice générale. La nécessité de rétablir le rôle des sociétés d'État comme instruments de la politique publique figure parmi les six principales conclusions de l'examen. On a aussi conclu que les régimes de gouvernance et de responsabilisation des sociétés d'État doivent être clarifiés et renforcés, tout comme le rôle d'intendance des conseils d'administration. L'examen de la gouvernance des sociétés d'État a notamment soulevé la question de savoir qui exactement doit rendre des comptes au gouvernement au sujet des sociétés : le conseil d'administration et son président, ou le premier dirigeant. En outre, les termes « par l'intermédiaire d'un ministre, devant le Parlement » utilisés pour définir l'obligation du ministre dans la LGFP a embrouillé la question de savoir à qui exactement dans l'administration publique une société doit rendre des comptes.

L'examen propose plus de 30 mesures visant à répondre aux conclusions en :

- renforçant le régime de vérification des sociétés d'État;
- accroissant la transparence des activités des sociétés d'État.

À cette fin, le gouvernement a proposé les mesures suivantes : déposer une loi assurant la séparation des fonctions de premier dirigeant et de président du conseil d'administration d'une société d'État; examiner les nominations de fonctionnaires aux conseils d'administration des sociétés d'État afin de limiter leur participation; prendre les mesures voulues pour que le premier dirigeant soit le seul représentant de la direction au conseil d'administration. Le rapport annonçait également l'intention du gouvernement de modifier la loi pertinente afin de faire du vérificateur général du Canada le vérificateur attitré de toutes les sociétés d'État.

Les deux mesures suivantes seraient adoptées pour assurer une plus grande transparence : bien préciser, dans le Budget principal des dépenses, les fonds alloués à chaque société d'État qui reçoit des crédits parlementaires; étendre l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à 10 des 18 sociétés d'État qui sont actuellement soustraites à l'application de cette loi. On prévoit d'attendre que le gouvernement adopte des mécanismes pour protéger l'information commercialement sensible avant d'étendre l'application de la *Loi* aux sept autres sociétés d'État fédérales[8].

Le gouvernement a fait savoir que les réformes avaient pour but d'adapter la gouvernance des sociétés d'État aux réformes apportées dans le secteur privé. Le rapport indiquait que la mise en œuvre des mesures prévues suivrait la modification des dispositions législatives, des politiques et des directives, qui aurait lieu après consultation et en collaboration avec les sociétés d'État. Actuellement, sept des 31 mesures ont été élaborées et mises en œuvre[9].

Plusieurs modifications législatives visant les sociétés d'État ont été apportées en 2005. La *Loi portant exécution de certaines dispositions du Budget déposé au Parlement le 23 février 2005* est entrée en vigueur le 29 juin 2005[10]. Cette loi prévoit notamment des

modifications à la LGFP et à d'autres lois afin de donner suite à des éléments du rapport intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, notamment la nomination du vérificateur général comme covérificateur externe ou vérificateur externe unique de l'ensemble des sociétés d'État, sauf la Banque du Canada[11]. Cette mesure législative modifie également la LGFP pour étendre l'application des dispositions de cette loi portant sur la gestion financière et le contrôle aux filiales en propriété exclusive des sociétés d'État mères et à certaines sociétés d'État mères.

En outre, depuis le dépôt du rapport sur l'examen de la gouvernance en 2005, des recommandations ont été faites en vue de mettre en œuvre plusieurs des mesures visant à modifier les lignes directrices ou la politique. Le gouvernement a notamment modifié la politique du Conseil du Trésor sur le processus de nomination. Le processus modifié prévoit une participation plus grande du conseil d'administration dans la sélection des premiers dirigeants des sociétés d'État. Le choix final des présidents et des administrateurs continue toutefois d'incomber au gouvernement[12]. Les réformes ont conféré un rôle plus important au Parlement, en permettant aux députés d'étudier les nominations en détail. Toutefois, des députés qui ont participé à l'examen d'une nomination à une société d'État suivant le nouveau processus se sont dits mécontents de la manière dont les candidats étaient sélectionnés. Ils ont ajouté que leur rôle dans le processus n'était pas bien défini, car le choix final continuerait d'appartenir au gouvernement[13].

---

(11) Auparavant, la vérification des sociétés suivantes était faite par des entreprises privées : l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales et la Société canadienne des postes. La vérification de la Corporation de développement des investissements du Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de la Banque de développement du Canada, de la Société immobilière du Canada Limitée, de l'Énergie atomique du Canada Limitée et de Via Rail Canada était auparavant effectuée conjointement par le Bureau du vérificateur général et par des entreprises privées.

(12) Un processus révisé de nomination des membres du conseil d'administration, des présidents et des premiers dirigeants des sociétés d'État a été annoncé pour la première fois par le gouvernement fédéral en mars 2004, mais il n'a pas été entièrement défini et mis en œuvre à ce moment-là. Plus de précisions ont été fournies dans l'examen de 2005 du Conseil du Trésor. En ce qui concerne la nomination des

Le 31 août 2005, les 10 sociétés suivantes, qui échappaient auparavant aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, y ont été assujetties par décret :

- Corporation de développement des investissements du Canada;
- Fondation canadienne des relations raciales;
- Société de développement du Cap-Breton;
- Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton;
- Société d'expansion du Cap-Breton;
- Marine Atlantique S.C.C.;
- Société du Vieux Port de Montréal Inc.;
- Parc Downsview Park Inc.;
- Queens Quay West Land Corporation;
- Ridley Terminals Inc.

En dernier lieu, le gouvernement a signalé, dans le *Rapport annuel au Parlement 2005 – Les Sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, que les sociétés d'État mettent déjà en œuvre volontairement, dans la mesure du possible, les mesures énoncées dans l'examen de la gouvernance sans attendre qu'une loi les oblige à se conformer.

NOUVELLES RECOMMANDATIONS

A. Deuxième rapport de la Commission Gomery

Le deuxième rapport de la Commission Gomery, intitulé *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, a été rendu public le 1er février 2006. Le rapport conclut que le projet de

postes de direction soient à l'abri de toute influence politique. Selon ce modèle, le premier dirigeant serait nommé non pas par le ministre, mais plutôt par le conseil d'administration. Les nominations initiales au conseil d'administration seraient faites par le gouvernement en fonction du mérite. Par la suite, les administrateurs seraient chargés de doter les postes vacants au conseil d'administration.

B. Mesures proposées dans la Loi sur la responsabilité fédérale

La Loi sur la responsabilité fédérale (LRF) présentée dans le programme électoral de 2006 du Parti conservateur du Canada propose un certain nombre de modifications à l'actuel régime de gouvernance des sociétés d'État. Bon nombre de ces propositions vont dans le sens de l'examen de 2005 du gouvernement, mais certaines s'en éloignent sensiblement, notamment en ce qui concerne le processus de nomination. Les propositions faites dans la LRF mettent en avant les mesures suivantes, qui figuraient dans les examens antérieurs : rendre le processus de nomination plus transparent; renforcer le régime de vérification; rendre plus transparentes les activités des sociétés d'État. Il y a deux omissions importantes : l'éventuelle LRF, dans sa forme actuelle, ne prévoit pas de mesures visant à renforcer l'obligation ministérielle de rendre des comptes ni de mesures destinées à préciser le rôle des sociétés d'État comme instruments de la politique publique.

La LRF instaurerait un nouveau processus pour faire en sorte que les nominations publiques soient faites en fonction du mérite. Elle créerait un organisme distinct – la Commission des nominations publiques – pour définir, en fonction du mérite, les exigences de nomination à des conseils, des commissions et des organismes du gouvernement, et pour faire en sorte que les concours soient très bien annoncés et soient tenus de façon équitable. D'autres réformes seraient apportées pour empêcher qu'un traitement de faveur soit accordé aux adjoints ministériels et aux autres bénéficiaires de nominations politiques qui posent leur candidature à des postes dans la fonction publique, y compris (sans doute) ceux au sein de sociétés d'État.

Une série de propositions qui figurent dans la LRF porte sur les pouvoirs du vérificateur général. Les mesures proposées élargiraient le mandat du Bureau du vérificateur

des organismes gouvernementaux. D'autres modifications permettraient au vérificateur général de « suivre l'argent » alloué aux bénéficiaires en lui donnant l'autorisation légale d'examiner les rapports, les documents et les comptes de toute personne, institution ou société qui reçoit des subventions, des contributions ou des transferts aux termes d'une entente avec le gouvernement du Canada. En outre, les programmes de subvention feraient l'objet d'un examen tous les cinq ans, les directives financières seraient appliquées de façon plus rigoureuse, et de nouvelles peines seraient ajoutées au *Code criminel* pour sanctionner les détournements de fonds publics. Le financement du Bureau serait augmenté afin que celui-ci dispose des ressources nécessaires pour remplir un mandat élargi.

La LRF élargirait en outre l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'ensemble des sociétés d'État, des hauts fonctionnaires du Parlement, des fondations et des autres organisations qui reçoivent des subventions du gouvernement ou exercent des responsabilités publiques. La LRF retirerait au gouvernement le pouvoir de soustraire les sociétés d'État et d'autres organismes à la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* adoptée récemment par le gouvernement fédéral pour faciliter la dénonciation de tels actes et pour mieux protéger les divulgateurs au sein de la fonction publique. Cette loi vise actuellement tous les fonctionnaires fédéraux, y compris les employés des sociétés d'État et de la GRC. Certains y sont cependant soustraits, notamment les membres des conseils d'administration des sociétés d'État.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, deuxième rapport, Ottawa, 2006.

Parti conservateur du Canada, *Loi sur la responsabilité fédérale – L'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens : Faire le ménage au sein du gouvernement*, Ottawa, 4 novembre 2005.

Secrétariat du Conseil du Trésor.

- *Rapport annuel au Parlement 2004 – Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, Ottawa, 2004.
- *Rapport annuel au Parlement 2005 – Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, Ottawa, 4 avril 2006.
- *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens – Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, Ottawa, 2005.

Vérificateur général du Canada.

- *2000 – Rapport du vérificateur général du Canada*, chap. 18, « Gouvernance des sociétés d'État ».
- *2003 – Rapport du vérificateur général du Canada*, chap. 3, « Le Programme de commandites », chap. 4, « Les activités de publicité », et chap. 5, « La gestion de la recherche sur l'opinion publique ».
- *Rapport* Le Point *de 2005 de la vérificatrice générale du Canada*, chap. 7, « Gouvernance des sociétés d'État ».